Deutscher Bundestag **Drucksache 18/755**

18. Wahlperiode 11.03.2014

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Oliver Krischer, Annalena Baerbock, Bärbel Höhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/651 –

Position der Bundesregierung zu den Vorschlägen für eine strukturelle Reform des Emissionshandels

Vorbemerkung der Fragesteller

In ihrem Weißbuch für die Ziele der Europäischen Union (EU) im Bereich der Energie- und Klimapolitik bis zum Jahr 2030 hat die Europäische Kommission am 22. Januar 2014 auch verschiedene Vorschläge für eine strukturelle Reform des Emissionshandels vorgelegt. Mit ihren Vorschlägen will die Europäische Kommission der Problematik des Preisverfalls durch ein Überangebot von CO_2-Zertifikaten begegnen und somit auch die Preisgestaltung beeinflussen.

Von 2013 bis 2020 soll in der dritten Phase des Emissionshandels eine CO_2-Reduktion von 21 Prozent zum Referenzjahr 2005 erreicht werden. Auf europäischer Ebene hat man sich darauf verständigen können, während der laufenden Phase das bestehende Überangebot an Zertifikaten durch das sog. Backloading zu verkleinern und 900 Millionen Zertifikate vorübergehend vom Markt zu nehmen. Nach Expertenmeinung (Stellungnahme von Dr. Felix Matthes zur Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit des 17. Deutschen Bundestages vom 24. Juni 2013) reicht diese Entnahme jedoch nicht aus, um langfristig zu einer Preisstabilisierung zu kommen und die gewünschten Lenkungseffekte für eine ambitionierte Emissionsreduktion zu erzielen.

Die Reform des Emissionshandels soll gemäß den Vorschlägen der Europäischen Kommission erst ab dem Jahr 2021 greifen und sieht unter anderem die zunehmende Versteigerung von Zertifikaten vor der kostenlosen Verteilung und eine sog. Marktstabilitätsreserve überzähliger Emissionsrechte vor.

1. Hält die Bundesregierung die Vorschläge der Europäischen Kommission zur Reform des Emissionshandels für die Zeit nach dem Jahr 2020 für geeignet, um den Zertifikatepreis zu stabilisieren, und gibt es Berechnungen der Bundesregierung hinsichtlich der zu erwartenden Preis- und Mengenwirkung durch den von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Mechanismus einer „Market Stability Reserve"?

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit vom 10. März 2014 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

2. Hat die Bundesregierung gegenüber dem Vorschlag der Europäischen Kommission zur Reform des Emissionshandels u. a. durch die Einführung einer „Market Stability Reserve“ eigene und gegebenenfalls weitergehende Reformvorschläge, und wenn ja, welche?

3. Wird sich die Bundesregierung in Brüssel dafür einsetzen, dass der von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Mechanismus einer „Market Stability Reserve“ schon vor dem Jahr 2020, also gegebenenfalls schon im Jahr 2016 zur Anwendung kommt?

4. Mit gegebenenfalls welchen weiteren konkreten Maßnahmen wird sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass die EU den Emissionshandel schon vor dem Jahr 2020 strukturell reformiert, strebt sie dafür die Novellierung der „Emissionshandelsrichtlinie“ an, und wenn nein, welches Legislativverfahren bevorzugt die Bundesregierung für die strukturelle Reform des Emissionshandels noch vor dem Jahr 2020?

5. Wird sich die Bundesregierung außerdem dafür einsetzen, dass die Entscheidung über die Reform des Emissionshandels (COM(2014) 20/2) im Rat der Europäischen Union angenommen wird, und wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 1 bis 5 werden wegen des engen inhaltlichen Bezuges zusammen beantwortet.

Die Bundesregierung begrüßt grundsätzlich den Vorschlag der Europäischen Kommission zur Einführung einer Marktstabilitätsreserve. Sie spricht sich für eine Stärkung des Emissionshandels als zentralen europäischen Klimaschutzinstruments aus, um einen angemessenen Anreiz für Investitionen in Maßnahmen für nachhaltige Emissionsreduktionen zu erhalten.

Derzeit befindet sich die Bundesregierung in der Ressortabstimmung zu ihrer konkreten Positionierung.

Zu Preiswirkungen führt die Bundesregierung keine eigenen Analysen durch.

6. Mit welchen Einnahmen für den Energie- und Klimafonds (EKF) rechnet die Bundesregierung für die Jahre 2014 und 2015 angesichts des derzeit geringen CO_2-Preises im Emissionshandel, und wie plant die Bundesregierung für die genannten Jahre die im Rahmen des EKF vorgesehenen Klimaschutzprojekte in der bislang geplanten Höhe zu finanzieren?

Die Abstimmungen zum zweiten Regierungsentwurf zum Wirtschaftsplan 2014 des Energie- und Klimafonds (EKF) sowie zu den Eckwerten für den Wirtschaftsplan 2015 sind noch nicht abgeschlossen.

7. Welche Einnahmen für den EKF erwartet die Bundesregierung bei der Umsetzung der von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Reform in Form einer „Market Stability Reserve“ bereits ab dem Jahr 2016, und wie verhalten sich diese im Verhältnis zu den zu erzielenden Einnahmen durch die Einführung eines CO_2-Mindestpreises von 15 Euro je Tonne CO_2?

Derzeit liegt ein Vorschlag der Europäischen Kommission zur Einführung einer Marktstabilitätsreserve ab dem Jahr 2021 vor. Ob und in welcher Form dieser Vorschlag von den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament angenommen wird, ist derzeit nicht bekannt. Der Vorschlag der Europäischen Kommission hat in der vorgelegten Form auf die konkreten Planungen für den EKF derzeit keinen Einfluss.

8. Hat die Bundesregierung Gespräche mit dem Vereinigten Königreich zu deren Erfahrungen mit dem nationalen CO_2-Mindestpreises geführt, und wenn ja, welche Rückschlüsse hat die Bundesregierung daraus gezogen?

Das Thema CO_2-Mindestpreis ist bei Gesprächen von Vertretern der Bundesregierung mit dem Vereinigten Königreich zur Sprache gekommen. Die Bundesregierung ist der Meinung, dass nationale CO_2-Mindestpreise keinen Beitrag zur Revitalisierung des EU-Emissionshandels leisten.

9. Ist die Bundesregierung der Meinung, dass die Einführung eines nationalen CO_2-Mindestpreises dem Aus-/Neubau von Atomkraftwerken dienlich ist, und wenn ja, wieso?

   Würden diese Gründe auch in Deutschland zutreffen?

Investitionsentscheidungen für bestimmte Kraftwerksprojekte werden von den Unternehmen der Energiewirtschaft auf betriebswirtschaftlicher Basis getroffen. Ein CO_2-Mindestpreis in Form einer zusätzlichen Brennstoffsteuer wie in Großbritannien wäre dabei nur einer von vielen Einflussfaktoren.

10. Was wird die Bundesregierung insbesondere kurzfristig gegen die steigenden Emissionen aus der Kohleverstromung in Deutschland unternehmen, vor allem angesichts der Tatsache, dass sie sich durch den Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD in Bezug auf den Emissionshandel bereits festgelegt hat?

11. Welche konkreten, über den Emissionshandel hinausgehenden Maßnahmen erwägt deshalb die Bundesregierung, um den steigenden Emissionen – besonders aus der Braunkohleverstromung – zu begegnen?

12. Erachtet die Bundesregierung Maßnahmen, wie beispielsweise die Einführung von CO_2-Grenzwerten für Kohlekraftwerke, die Abschaffung von existierenden Subventionen für die Braunkohlewirtschaft (www.umweltbundesamt.de/themen/umweltschaedliche-subventionen-klettern-auf-ueber), Steuern oder Abbauabgaben für Braunkohle, als geeignet, um den steigenden Emissionen aus der Braunkohleverstromung entgegenzuwirken, und welche dieser Maßnahmen plant die Bundesregierung gegebenenfalls zu ergreifen?

Die Fragen 10 bis 12 werden wegen des engen inhaltlichen Bezuges zusammen beantwortet.

Die Bundesregierung hält am Ziel fest, die Treibhausgasemissionen in Deutschland bis zum Jahr 2020 um mindestens 40 Prozent gegenüber 1990 zu verringern. Die Bundesregierung betrachtet dabei den EU-Emissionshandel als das zentrale klimapolitische Instrument für die Sektoren Energiewirtschaft und energieintensive Industrie. Sie unterstützt eine nachhaltige Reform des EU-Emissionshandels, durch die unter anderem die Verwendung von Braun- und Steinkohle zur Stromerzeugung gegenüber der Verstromung von Erdgas verteuert würde.

Zur Stärkung des Emissionshandels wurde auf europäischer Ebene bereits die vorübergehende Herausnahme von 900 Millionen Zertifikaten aus den Auktionsmengen für die Jahre 2014 bis 2016 (so genanntes Backloading) beschlossen. Darüber hinaus begrüßt die Bundesregierung die Vorschläge der Europäischen Kommission zur Einführung einer Marktstabilitätsreserve. Diese scheint grundsätzlich geeignet, den CO_2-Preis zu stabilisieren und einen angemessenen Anreiz für Investitionen in Maßnahmen für langfristige Emissionsreduktionen zu erhalten.

13. Wie hoch müsste nach Einschätzung der Bundesregierung der CO_2-Preis im europäischen Emissionshandel mindestens sein, damit Gaskraftwerke gegenüber der klimaschädlichen Braunkohleverstromung ökonomisch in einen Vorteil kommen?

Der so genannte fuel switch-Preis – also der CO_2-Preis, bei dem ein bestimmter Brennstoff gegenüber einem anderen ökonomisch vorteilhafter wird – hängt u. a. von dem Wirkungsgrad der miteinander verglichenen Kraftwerke und von der Höhe der Brennstoffpreise ab. Er ist somit über die Zeit variabel. Die Bundesregierung führt selbst keine Berechnungen zum fuel switch-Preis durch. Grundsätzlich führt aber eine nachhaltige Stärkung des Emissionshandels dazu, dass sich die Wirtschaftlichkeit von Gaskraftwerken gegenüber Kohlekraftwerken verbessert.

14. Wie hoch müsste nach Einschätzung der Bundesregierung der CO_2-Preis im europäischen Emissionshandel mindestens sein, um das weitere Ansteigen der EEG-Umlage (EEG: Erneuerbare-Energien-Gesetz) aufgrund der Differenz zum immer weiter fallenden Börsenpreis zu kompensieren?

Der CO_2-Preis reflektiert im Kohlenstoffmarkt die Grenzkosten der Maßnahmen, die zur Erreichung bestimmter, vorgegebener Emissionsminderungen notwendig sind. Welchen Effekt er auf die Höhe des Strompreises hat, hängt von verschiedenen Faktoren wie den aktuellen Brennstoffkosten, dem Brennstoffeinsatz und dem Wirkungsgrad des jeweiligen Grenzkraftwerks ab. Die Auswirkungen auf den Strompreis sind daher zeitlich stark variabel und können nicht auf einen bestimmten Strompreis festgelegt werden. Grundsätzlich trägt aber eine nachhaltige Stärkung des Emissionshandels zu einer Stabilisierung des Strompreises bei und hat damit auch Einfluss auf die Höhe der EEG-Umlage.

15. Inwieweit hält die Bundesregierung Vorschläge zur Einführung eines Mindestpreises für Emissionszertifikate im Hinblick auf die Braunkohleverstromung und auf Investitionsanreize für den Klimaschutz für wirksam?

Verschiedene Vermeidungsmaßnahmen in den vom Emissionshandel betroffenen Sektoren sind mit unterschiedlichen Kosten verbunden. Je nachdem, welcher Einspareffekt angestrebt wird, um die politisch gesteckten Klimaziele zu erreichen, fällt der damit zusammenhängende CO_2-Preis unterschiedlich aus. Darüber hinaus kann ein bestimmter Einspareffekt zu unterschiedlichen Zeiten unterschiedliche Kosten aufweisen, da die Umsetzung der erforderlichen Einsparungen z. B. von der Entwicklung der Brennstoffpreise, der Höhe für Kreditzinsen, Kostendegressionen bei den einsetzbaren Technologien und dem Stand der Technik abhängt.

Die Bundesregierung hält daher Mindestpreise für Emissionszertifikate im Emissionshandel für kein geeignetes Instrument, um kostengünstig und verlässlich die gewünschten Emissionsreduktionen zu realisieren.

16. Wann ist die für das Jahr 2014 angekündigte Revision der Carbon-Leakage-Liste (siehe Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 17/14396) abgeschlossen, und welche Kriterien werden für die neue Fassung angelegt?

Derzeit liegt der Bundesregierung noch kein Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Revision der Carbon-Leakage-Liste vor.

17. Hat die Bundesregierung eigene Berechnungen zu den Auswirkungen des derzeitigen geringen CO_2-Preises auf die Einstufung der Carbon-Leakage-Gefährdung durchgeführt, und wenn nein, warum nicht?

Der Bundesregierung liegen keine entsprechenden Berechnungen vor. Es ist Aufgabe der Kommission, die Carbon-Leakage-Liste auf Basis der Vorgaben aus der Emissionshandels-Richtlinie und der aktuellen Marktverhältnisse zu beurteilen und im Rahmen der Revision einen entsprechenden Vorschlag vorzulegen.

18. Ist angesichts des derzeitig niedrigen CO_2-Preises nach Auffassung der Bundesregierung die aktuelle Carbon-Leakage-Liste, nach der die Industrie ihre Emissionszertifikate weitgehend kostenlos zugeteilt bekommt, noch gerechtfertigt, da diese auf einer Preisannahme von 30 Euro pro Tonne CO_2 basiert, und müsste nach Ansicht der Bundesregierung hier eine Korrektur erfolgen?

    Wenn nein, warum nicht?

Die Grundlagen für die Überarbeitung der Carbon-Leakage-Liste sind in Artikel 10a der EU-Emissionshandels-Richtlinie 2003/87/EG festgelegt. Die Kommission hat in einem Memo angekündigt, dass sie bei der Bestimmung der betroffenen Sektoren für die Carbon-Leakage-Liste 2015 bis 2019 dieselbe Preisannahme zugrunde legen wird wie bei der Ausgangsliste 2009. Der Vorschlag der Europäischen Kommission ist zunächst im Europäischen Rat zu erörtern. Die Bundesregierung wird den Vorschlag und seine Begründung bewerten, sobald er vorliegt.

19. Sieht die Bundesregierung angesichts des derzeitigen niedrigen CO_2-Preises und den nach wie vor niedrigen Börsenstrompreisen weiterhin die Notwendigkeit einer Strompreiskompensation für emissionshandelsbedingt gestiegene Stromkosten, oder wird sie hier Korrekturen vornehmen, und wenn nicht, warum nicht?

Die Bundesregierung hat vereinbart, eine Strompreiskompensation an die Entwicklung des CO_2-Preises zu koppeln. Je geringer der CO_2-Preis ist, desto niedriger fällt auch die Kompensation aus. Dies ergibt sich auch aus den entsprechenden Leitlinien der Europäischen Kommission für bestimmte Beihilfemaßnahmen im Zusammenhang mit dem System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten nach 2012. So ist der maßgebliche CO_2-Preis für die Berechnung der Beihilfe von 2012 auf 2013 deutlich zurückgegangen, mit einer entsprechenden Verringerung des erforderlichen Beihilfevolumens.

20. Wie viele Unternehmen aus welchen Branchen haben nach Kenntnis der Bundesregierung schon Anträge auf Strompreiskompensation gestellt, und mit wie vielen antragstellenden Unternehmen aus welchen Branchen rechnet die Bundesregierung für das Jahr 2013 insgesamt?

Bislang liegt der Deutschen Emissionshandelsstelle (DEHSt) im Umweltbundesamt noch kein Beihilfe-Antrag vor. Dies entspricht jedoch den Erwartungen, da die Unternehmen zum einen für die Vorbereitung der Antragstellung zunächst eine Reihe von anlagenbezogenen Daten aus dem Vorjahr und aus den Jahren 2005 bis 2012 erheben müssen. Zum anderen müssen die Angaben im Antrag vor der Einreichung von einem Wirtschaftsprüfer verifiziert werden. Die Bundesregierung rechnet damit, dass der Hauptteil der Anträge auf Strompreiskompensation erst in den Wochen vor dem Ende der am 30. Mai 2014 ablaufen-

den Antragsfrist eingereicht wird. Zu der Zahl der insgesamt zu erwartenden Anträge sind daher derzeit keine Aussagen möglich.

21. Wie viele der zur Nutzung der Strompreiskompensation berechtigten Unternehmen erhalten für das Jahr 2013 zusätzlich auch eine kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten?

Da die anspruchsberechtigten Unternehmen derzeit noch keinen Antrag auf Strompreiskompensation gestellt haben, ist aktuell noch keine Aussage dazu möglich, wie viele von ihnen im Jahr 2013 gleichzeitig eine kostenlose Zuteilung unter dem EU-Emissionshandel erhalten haben.

22. Welche Option ist nach Einschätzung der Bundesregierung am ehesten geeignet, den Interessen der deutschen Wirtschaft zu entsprechen, die Anpassung der Carbon-Leakage-Liste an den aktuellen CO_2-Preis oder eine weitgehende Beibehaltung der genannten Vergünstigung verbunden mit einer strukturellen Reform des Emissionshandels zur Stabilisierung des CO_2-Preises auf ein Niveau, das gegenüber dem jetzigen Stand spürbar mehr Klimaschutzinvestitionen auslöst?

Mögliche Belastungen durch eine Einstufung als nicht Carbon Leakage-gefährdet oder durch höhere Kosten für einen Zukaufbedarf trotz Carbon-Leakage-Status sind unternehmensindividuell höchst unterschiedlich. Eine Einschätzung der jeweiligen Folgen für die gesamte deutsche Wirtschaft ist nach Ansicht der Bundesregierung nicht möglich.

23. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass nur diejenigen Unternehmen und Branchen eine kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten bekommen sollten, bei denen tatsächlich emissionshandelsbedingt die Gefahr einer Produktionsverlagerung ins außereuropäische Ausland droht, und wenn ja, welche Vorschläge für Bemessungsmaßstäbe solcher Unternehmen und Branchen werden von der Bundesregierung geprüft?

Nach Artikel 10a der Emissionshandels-Richtlinie erfolgt für alle emissionshandelspflichtigen Anlagen mit Ausnahme von Stromerzeugern übergangsweise bis zum Jahr 2027 eine gewisse kostenlose Zuteilung. Für alle Anlagen in Sektoren, bei denen emissionshandelsbedingt eine Gefahr der Produktionsverlagerung ins außereuropäische Ausland droht, sieht die Emissionshandels-Richtlinie Sonderregelungen für die kostenlose Zuteilung vor. Die entsprechenden Bemessungsmaßstäbe sind in der Richtlinie festgelegt und zu gegebener Zeit zu überprüfen.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333